

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA
Segundo Período

CARPETAS Nos. 690, 691, 692, 693, 694 y 695 de 1986

COMISION DE HACIENDA
(Integrada)

DISTRIBUIDO Nº 672 de 1986

Diciembre de 1986

CONSORCIO DE EXPORTACION

COMPAÑIA DE COMERCIO EXTERIOR

COMERCIO EXTERIOR-COMPAÑIAS DE,

ZONAS FRANCAS

EXPORTACIONES-SEGUROS DE CREDITO

COMERCIO EXTERIOR-COMISION DE,

Versión taquigráfica de las palabras pronunciadas en Sala en la sesión del Senado del día 9 de diciembre de 1986 por el señor Senador Juan Raúl Ferreira, en oportunidad de la presentación de varios proyectos de ley

---

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Senador Ferreira.

SEÑOR FERREIRA.- Señor Presidente: en la tarde de hoy la Mesa dio entrada a un conjunto de proyectos de ley sobre fomento de las exportaciones. Yo hubiera deseado referirme a ellos en el momento en que fueron mencionados en los asuntos entrados, pero para no desordenar el desarrollo de la sesión preferí anotarme para hacer uso de la palabra en la hora previa a los efectos de explicar al Cuerpo el alcance de los mismos y con la intención de que dicha explicación sea un aporte para cuando comience su discusión en el seno de la respectiva Comisión.

Sobre todos y cada uno de estos temas ya he abusado en el pasado, del tiempo del Senado, y como resultado de una exposición inicial que hice el 10 de junio de este año, sintetizando una propuesta, en el marco del desarrollo de nuestras exportaciones, fue que estructuramos estos proyectos con un grupo de asesores, de técnicos, de gente joven de mi Partido que está pensando en el país del mañana y en una forma por encima de las coyunturas actuales.

Con este grupo de asesores nos abocamos a la elaboración de estos proyectos. Quisiera resaltar con toda franqueza que a nuestro juicio es tan importante el mecanismo utilizado para su elaboración como el resultado obtenido, es decir, el texto legal que sometemos a consideración del Cuerpo. Nosotros creemos que, sobre todo cuando se trata de procesos económicos, la ley no tiene un poder mágico para transformar los factores económicos; por consiguiente, tanto en el plano político, como en el técnico y el parlamentario, hemos realizado un gran esfuerzo durante todo este año a efectos de lograr el consenso necesario que permita que, más allá de las consideraciones de cada partido, cada Ministerio y el sector privado puedan hacer en el curso del tratamiento de estos proyectos en Comisión, los mismos lleguen a la Mesa con un cierto acuerdo o un buen nivel de discusión previa y de participación.

En ese sentido, señor Presidente, lo primero que hicimos fue extraer del documento de los cuatro partidos políticos, del acuerdo político nacional, todos aquellos temas sobre los que, por lo menos en líneas generales, en principios, objetivos e instrumentos, los partidos políticos habían acordado una acción común y, en muchos casos, impulsar algunas medidas legislativas.

gcq.1

Sin embargo, no teníamos a nuestra disposición un texto concreto sobre el cual empezar a trabajar, discutir e incluso discrepar, perfeccionar y mejorar. De esa forma, con la mayor amplitud posible, tratamos de hacer las consultas a los portavoces más calificados de los distintos partidos políticos con relación a estos temas en concreto antes de elaborar una propuesta. Ese era el objetivo que he tenido al hacer uso de la palabra en el curso de otras horas previas.

A nivel técnico también fue nuestra intención que los proyectos fueran lo menos vulnerables posible, en perjuicio de introducirles todas las mejoras que puedan surgir en el curso de su tratamiento en Comisión. A esos efectos adoptamos una iniciativa que nos parece importante: me refiero a la consulta a todos los representantes de las organizaciones empresariales, de las agremiaciones empresariales vinculadas al mundo exportador.

Esto también lo llevamos a cabo con gran amplitud a fin de no excluir a ningún sector. Por ello, consultamos a personas relacionadas con los sectores primario, secundario y terciario, desde pequeñas agremiaciones de cooperativas de productores hasta las grandes entidades que nuclean al empresariado nacional, como la mesa de entidades rurales, las cooperativas agrarias federadas, la Asociación Rural, la Federación Rural, la Cámara de Industrias, la Cámara de Comercio, la Unión Nacional de Exportadores y Cámara Nacional de la Industria Frigorífica. Es decir, tratamos de abarcar el espectro más amplio del ámbito privado vinculado a la exportación.

Nos parece que estas medidas facilitan mucho el éxito que puedan tener estas iniciativas, sobre todo en lo que tiene que ver con su posterior ejecución. Estoy seguro de que cada uno de estos sectores tendrá algo que agregar o que discrepar en la discusión parlamentaria, oportunidad en que serán consultados. Se trata de lograr una participación muy activa en el proceso de elaboración de los proyectos.

Considero que este es un estilo que me gustaría seguir explorando. No se trata de una iniciativa que viene del Poder Ejecutivo o que presentamos nosotros como Legisladores, sin haber consultado previamente a aquellos sectores que van a ser objeto de la materia a legislar; tampoco se trata de aquellas iniciativas que a veces, en una suerte de "lobby", vienen a exponer los distintos representantes de sectores

privados y que generalmente no llegan a plasmarse en proyectos legislativos concretos.

Por otra parte, quisiera resaltar, entre otras cosas --para repartir los méritos, porque confieso que me siento muy orgulloso del trabajo que se ha realizado-- la tarea fundamental en la elaboración de estos proyectos que han cumplido aquellos que me han asesorado desde el punto de vista técnico. Se trata de personas vinculadas al sector público, que ocupan altos cargos en la Administración Pública, cuyos nombres oportunamente habían sido sugeridos por nuestro Partido. También me asistieron personas que integran el sector privado así como algunos amigos con experiencia en cuanto al funcionamiento de estos instrumentos en el exterior, fundamentalmente en algunos países con características similares a las del nuestro, por ser agro-exportadores o tener una necesidad imperiosa de aumentar y diversificar sus exportaciones.

Estos amigos y asesores fueron los que hicieron posible que se lograra una mayor agilidad en las consultas con el sector privado y el público. Hemos tenido reuniones en el marco del Ministerio de Economía y Finanzas, de Relaciones Exteriores, del Banco de Seguros del Estado y de la Administracion Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland, organismos a los que oficialmente solicitamos su colaboración para dotarnos de información, datos, estadísticas, ideas, sugerencias y experiencias utilizadas en el pasado.

Más allá de las dos reuniones plenarias --para utilizar una palabra de moda-- que realizáramos con los representantes del sector privado, cada uno de los responsables del asesoramiento de estos proyectos tuvo a su vez reuniones bilaterales con los representantes de los distintos sectores involucrados.

Diría, señor Presidente, que en esta suerte de paquete legislativo que se somete a consideración del Cuerpo hay tres clases de iniciativas. En algunos casos, se trata de ideas nuevas que aportamos a la luz de los acuerdos logrados entre los partidos. En este marco incluiría el proyecto de ley de reestructura institucional de nuestro comercio exterior, el proyecto de promoción de los consorcios de exportación, el de las "trading" privadas y el específico de las "trading" de capital mixto, concretamente, el vinculado a ANCAP.

Otro capítulo está referido a aquellos temas que ya han sido planteados desde el punto de vista legislativo. Simplemente hemos tratado de aportar una nueva idea, resumiendo en cierto modo de consenso, las limitaciones, los defectos, fallas y virtudes que hemos encontrado en la discusión de prácticamente un año y medio de algunas de estas iniciativas, como es el caso del proyecto de ley de zonas francas.

Finalmente, existen algunas iniciativas --diría que se trata de otra categoría de proyectos-- que no son novedosas en tanto han sido aplicadas con anterioridad, aunque no por la vía legislativa.

Actualmente estamos tratando de superar aquellos errores que las hicieron inviables en el pasado, como es el caso del seguro de crédito a las exportaciones.

En forma muy breve, porque se está agotando el tiempo de que dispongo para hacer uso de la palabra, quisiera hacer algunos comentarios sobre cada uno de estos proyectos.

En primer lugar, me voy a referir al de reforma de la estructura institucional del comercio exterior.

Quisiera señalar que en conversaciones mantenidas con representantes del sector público y del privado, hemos comprobado que no existe un método operativo único que coordine el sistema institucional de nuestro país.

Este problema no es nuevo y estoy seguro de que todos los que estamos aquí presentes hemos escuchado más de una vez opiniones y críticas acerca de la superposición de funciones en las entidades del Estado, algunas de ellas en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas y otras en el de Relaciones Exteriores. También hemos estado en conocimiento de la falta de jerarquía institucional específica y exclusiva que presentan algunos de estos organismos.

A pesar de que tenemos una opinión de este respecto, consideramos que no era oportuno tratar de imponer por la vía legislativa una solución, porque a nuestro juicio ello nos condenaría al fracaso.

gcq.4

25×

Por esa razón, sin perjuicio de haber adelantado, sobre todo en la exposición de motivos, algunos criterios generales, nos hemos inclinado por proponer la creación de una Comisión Especial integrada con Representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del sector privado, a fin de determinar pautas de trabajo para elevar una propuesta final en el marco de un gran consenso.

En lo que se refiere al seguro de crédito a la exportación, consideramos que éste constituye un ejemplo claro de cómo un instrumento claro, con una finalidad protectora, trasciende la misma, contribuyendo al fomento de las exportaciones, a su diversificación, a la apertura de mercados, al proceso de industrialización, a la mejor competencia comercial.

Históricamente ha servido como instrumento para permitir operaciones comerciales internacionales en condiciones económicas más favorables que lo que permitía el costo de las cartas de crédito.

Su viabilidad en los países en desarrollo está limitada por el volumen y la calidad de las exportaciones.

Es realmente difícil consolidar rápidamente en estos países un sistema ampliamente promocional, razón por la cual debemos poner el acento sobre las posibilidades reales que se tienen.

El Estado deberá medir rigurosamente el costo de instalación de seguro mediante su propio subsidio e, incluso, buscar el apoyo de entidades financieras internacionales, ya que su puesta en marcha, aunque sea tímida y limitada, a nuestro juicio constituiría un impulso importante para el desarrollo de las exportaciones.

gcq.5

En cuanto al tercer proyecto, es decir, el relativo a la reforma del sistema de zonas francas, como ya he manifestado en otra oportunidad, han habido varias iniciativas al respecto. Es así que hemos tratado de sintetizar sobre lo avanzado en las deliberaciones entre todos los partidos políticos y las Comisiones que en ellas participaron.

Entendemos que las zonas francas deben dar al país respuestas positivas, en lo que se refiere a crear incentivos para la inversión, primordialmente nacional y por supuesto que también la extranjera, facilitar el acceso a los sectores industriales, sobre todo, a tecnologías modernas que permitan mejoras en la producción en el orden cualitativo y cuantitativo y fomentar la descentralización de actividades, canalizando los planes de inversión industrial hacia zonas deprimidas económicamente, con altos índices de desempleo. Todos estos aspectos y algunos otros secundarios deberán apuntar ineludiblemente a consolidar, dinamizar y aumentar nuestras exportaciones, como vía preferencial para obtener rápidamente un desarrollo económico firme y sostenido.

En cuanto al cuarto proyecto, el referente al consorcio de exportación, debo decir que aquí se propone la creación de una figura jurídica que permite identificar la acción mancomunada de esfuerzos de las pequeñas y medianas empresas en lo que hace a la comercialización internacional de sus productos. Asimismo, se establece un criterio amplio de conceptualización de mediana y pequeña empresa y se determinan normas por las que se exonera temporalmente de todo impuesto nacional a dichas entidades, con el objeto de apoyar su creación y desarrollo.

Por otra parte, sugerimos el establecimiento de requisitos contractuales o estatutarios, a fin de asegurar el máximo de recapitalización de los beneficios que se obtengan. Es decir, que se crea una entidad que permita poner en práctica, mediante una acción concreta, las políticas de apoyo que se establecen.

Entre otras funciones, la entidad tendrá la tarea de contralor del cumplimiento de las condiciones y requisitos que se establecen en su funcionamiento. Asimismo, se establece una línea de crédito preferencial para la instalación de oficinas y depósitos de mercaderías de los consorcios en el exterior, línea ésta que estará a cargo del Banco de la República Oriental del Uruguay.

Finalmente, este proyecto pretende encomendar al Poder

25x

Ejecutivo el establecimiento de disposiciones reglamentarias, por las que tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores como el de Economía y Finanzas, a través de sus oficinas y dependencias en el exterior, brinden el máximo apoyo a las entidades que se crean.

En lo que refiere al quinto proyecto, que dice relación con las compañías "trading", consideramos que éstas deben aportar como beneficio al país, fundamentalmente, el hecho de dotar al sector externo de la economía de un elemento innovador, moderno y ágil. Su gestión deberá ir mucho más allá de la simple intermediación para llegar a descubrir o crear oportunidades comerciales en el exterior e identificar en el mercado interno a quienes están en mejores condiciones de ofrecer respuestas eficaces. Los incentivos que se ofrecen concuerdan con las expectativas que despiertan y con las exigencias de resultados positivos que se imponen. La exoneración tributaria de carácter gradual y temporal brinda a estas compañías facilidades en su accionar, pero les requiere eficacia y rapidez en el desarrollo del mismo. La exigencia de integración de capital por montos importantes invalida la posibilidad de que cualquier empresa con un teléfono, télex y algunos contactos en el exterior se transforme en una "trading". Esto conduciría fatalmente a desnaturalizar el fin que se persigue y para evitarlo debe enfatizarse que las compañías de comercio exterior deberán ser empresas que dominen el arte de vender, conociendo la forma de crear necesidades aun cuando éstas no existan y sabiendo satisfacerlas rápida y adecuadamente.

Creemos que con las normas que se establecen en este proyecto habría una mayor racionalización en la etapa de lanzamiento de esta nueva modalidad.

Finalmente, señor Presidente, en el último proyecto que refiere a la autorización a otorgar a ANCAP para la creación de una Compañía o Comercio Exterior de Capital Mixto, deseábamos también hacer alguna consideración.

Con esto, estamos resucitando una vieja iniciativa que habían tomado los servicios de este organismo y que lamentablemente no llegó a concretarse durante los años del proceso militar. Es así que hemos tratado de adaptarla a la nueva realidad económica del país, sobre todo, a esta situación en la que todos los partidos políticos han estado de acuerdo en promover algún tipo de mecanismos comerciales que contem-

plen los negocios de contrapartida, triangulares o cuadrangulares, compensación, etcétera, con la intención de utilizar al máximo toda la capacidad negociadora que tiene este Ente estatal, como principal comprador del Estado en el exterior.

Este proyecto pretende que esta compañía cumpla el fin primordial de consolidar y aumentar nuestras exportaciones, sirviendo como factor de estabilización y contralor. Para ello, fomentará un cambio conceptual en el gobierno que lo impulsará a generar y cumplir políticas de comercio exterior que conduzcan a buscar crecimientos a largo plazo. A través de este mecanismo se podrá controlar más eficazmente las prácticas de "dumping" por algunos Estados con los cuales se tienen relaciones comerciales que interesen, se podrá prestar importantes servicios en la aceleración y diversificación de las exportaciones, mejorar los términos de intercambio y obtener un mayor equilibrio en la balanza de pagos. Basado en el poder de compra de ANCAP se llenará un vacío dentro del sistema exportador nacional, ayudando grandemente a mejorar cualitativa y cuantitativamente las actividades de nuestro sector externo.

Por otro lado, señor Presidente, nos habíamos propuesto presentar un proyecto de ley vinculado al tema compras del Estado, pero en el momento de hacerlo vimos, con satisfacción, que el Poder Ejecutivo aprobó un decreto en la misma dirección. Por lo tanto, nos pareció ocioso presentar uno que estableciera las mismas pautas que el del Poder Ejecutivo. No obstante, me permitiría decir que quizás fuera bueno --siempre y cuando existiese acuerdo entre todos los partidos políticos-- que se elevase esta disposición a la categoría de ley para darle mayor durabilidad y continuidad.

Por último, señor Presidente, pido disculpas por haber abusado excesivamente del tiempo de que disponía, pero creí importante señalar, aunque fuera muy brevemente, las características generales de cada uno de estos proyectos y la unidad de criterio, el tronco común, que ellos tienen.

Si el Senado me permite, quisiera destacar la colaboración decidida que he recibido por parte, no sólo del sector exportador privado sino también de las entidades oficiales a que he hecho referencia y muy especialmente la de aquellas personas que contribuyeron con su asesoramiento, como ser el doctor Bernardo Berro, Director del Banco de Seguros del

Estado, el contador Ramiro Núñez, Subdirector del Comercio Exterior del Ministerio de Economía y Finanzas, el doctor Eugenio Javier de Mello, profesor de Derecho Comercial, el señor Valentín Bautista, el doctor Juan Antonio Remedi, el contador Daniel Azzini, el doctor Carlos Gianelli y el señor Fernando González Guyer.

Solicitaría, señor Presidente, que la versión taquigráfica de estas consideraciones generales fuera enviada a la Comisión de Hacienda integrada con dos miembros de la de Constitución y Legislación que trate estos proyectos de ley, y a la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Economía y Finanzas, a la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería y a los Directorios de ANCAP y del Banco de Seguros del Estado.

En ese sentido, formulo moción.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

21 en 21. Afirmativa. UNANIMIDAD.

c.b.4